

공정거래법상 시정조치 실효성 제고를 위한 자율준수 프로그램 운영방안¹⁾

공정거래위원회 경제분석과장 | 노 상 섭

I. 머리말

지난 2001년 '공정거래 자율준수 규범'이 제정되고 기업에 자율준수 프로그램(Compliance Program; CP) 제도가 본격적으로 도입된 이래, 자율준수 프로그램은 빠른 속도로 확산되어 2008년 6월말 현재 360여 개 기업이 CP를 도입하였다. 제조업에서 169개 기업이 도입하고 있으며 도 소매업, 금융 및 보험업, 건설업 등을 중심으로 CP 도입 기업이 확산되고 있다.

그동안 자율준수 프로그램 운영성과는 긍정적인 것으로 평가된다. 시간이 지날수록 기업 내부에서 CP에 대한 인식이 제고되고, 이왕 도입된 CP를 형식적으로 운영하기 보다는 기업 내부의 소중한 인프라 내지 시스템으로 활용하고자 하는 노력이 엿보인다. CP 평가지표 개발 및 상시평가제도 도입 등을 통해 CP의 질적 수준을 제고하기 위한 변화의 모습도 보여지고 있다.

그동안 기업들의 CP 도입과 실행은 권고사항이지 의무사항은 아니었다. 그러나 시장경쟁질서 확립 및 법 위반의 사전 예방을 위해 CP 도입을 좀 더 적극적으로 활용해야 할 시점이 다가오고 있는 것으로 보인다. 즉, 공정거래위원회가 시정명령조치를 행사할 때 공정거래법 위반상태가 이미 소멸된 경우에도 법 위반행위의 재발 방지에 필요하다고 판단하는 경우에는 CP 도입권고나 교육 이수명령 등 시정에 필요한 적극적 조치를 의결할 수 있도록 해야 할 것이다. 공정위가 기업의 법 위반을 단속하는 것도 중요하지만, 미래지향적인 관점에서 장래의 법 위반 가능성을 최소화 시키는 틀을 운영하는 것도 중요하다고 보인다.²⁾

본고에서는 공정거래법상 시정조치의 성격을 살펴본 후 자율준수 프로그램의 내용, 시정조치의 실효성 확보를 위한 자율준수 프로그램의 활용방안 등에 논의해 보기로 한다.

1) 이 글은 필자 개인의 의견으로, 공정거래위원회의 공식입장과 차이가 있을 수 있습니다.

2) 심영섭, 공정거래 자율준수 프로그램(CP)의 제도적 발전방안, 사단법인 한국공정경쟁연학회 제123호 경쟁저널, 2006.2

II. 공정거래법상 시정조치의 의의 및 성격

1. 시정조치의 의의

공정거래법상 시정조치는 법률에서 규정하고 있는 제한이나 금지사항을 위반한 반경쟁적인 행위나 사실이 존재하는 경우, 이를 시정시켜 당해 시장에서 자유롭고 공정한 경쟁이 이루어지도록 경쟁을 회복시키는 행정처분이다. 그러므로 시정조치는 당해 시장에서 발생하는 경쟁제한적이거나 불공정한 행태를 유효적절하게 중지시키거나 원상태로 회복시켜, 시장에서 공정하고 자유로운 경쟁이 이루어지도록 하는 데 그 목적이 있다.³⁾

공정거래법은 시장에서 경쟁하는 사업자들이 지켜야할 시장규칙을 정한 것이기 때문에 어떤 행위가 시장규칙을 위반하는 행위인지를 판단하기 위해서는 시장 상황과 시장에 미치는 영향 등에 관한 면밀한 분석이 요구되고, 그러한 경제분석을 토대로 합리적인 법률적 분석을 한 후에 이를 근거로 시정조치를 하여야 한다. 결국 시정조치는 시장에서의 경쟁을 회복시키는 것이 핵심이기 때문에 반드시 그 이행 여부를 확인하는 과정이 필요하며, 그 이행 여부를 판단하기 위해서는 무엇이 어떻게 시정해야 되는 지에 대한 구체성이 담보될 필요가 있다.

따라서 시정조치를 하기 위해서는 위반행위로 인해 당해 시장에서 어떤 피해가 발생하는지와 장래에 어떤 영향을 미칠 것인지를 분석하여야 하고, 시정조치는 그러한 피해를 어떻게 시정할 것인지를 결정한 후에 실행할 필요가 있다. 그러한 판단이 부재한 경우는 시정조치를 통해 시장에 개입하는 것이 반경쟁적 피해를 시정하는 것보다 더 많은 피해를 끼칠 수도 있다.

시장에서는 다수의 사업자가 여러 종류의 수많은 상품을 거래하고 있을 뿐만 아니라, 거래하는 방법과 수단 등도 다양함에 따라 경쟁을 제한하거나 공정하지 못한 행위의 수단과 양태, 내용, 그리고 그 정도 등도 다양하게 나타난다. 그렇기 때문에 시장에서 발생하는 공정하고 자유로운 경쟁을 저해하는 다종다양한 형태의 위반행위를 효과적으로 시정시키기 위한 시정조치의 수단도 당해 위반행위의 중지, 가격 인하, 계약조항의 삭제, 시정명령을 받은 사실의 공표, 기타 시정을 위한 조치 등으로 다양성을 가지게 되는 동시에 포괄성과 추상성을 가지게 된다. 그러나 이와 같은 시정조치 내용의 다양성은 그 내용과 효력의 불명확함으로 인해 사업자들에게 피해를 초래할 수도 있다.⁴⁾

3) 김길태, 공정거래법상 시정조치의 법적한계와 실효성에 관한 연구, 고려대 법학박사학위 논문, 2006.12

4) 박해식, 공정거래법상 시정조치의 문제점, 사단법인 한국공정경쟁연합회 제108호 경쟁저널, 2004.8

2. 시정조치의 성격

가. 개요

시정조치는 위반행위의 중지명령, 주식처분명령, 계약조항삭제명령, 시정명령을 받은 사실의 공표명령 등 공정거래법의 시정조치규정에 근거하여 법에 위반되는 상태를 법에 합치하는 상태로 회복시키기 위한 행정처분을 말한다. 시정조치는 현재의 법 위반행위를 중단시키고 향후 유사행위의 재발을 방지·억지하며, 왜곡된 경쟁질서를 회복시키고 공정하고 자유로운 경쟁을 촉진시키는 것을 목적으로 한다.⁵⁾

시정조치는 5가지 원칙에 입각해야 하는데, 이는 다음과 같다. ① 시정조치는 당해 위반행위를 효과적으로 시정할 수 있도록 실효성 있게 명해져야 한다(실효성의 원칙). ② 시정조치는 당해 위반행위의 위법성 판단과 연관되게 명해져야 한다(연관성의 원칙). ③ 시정조치는 시정조치를 받은 피심인이 이행해야 될 시정조치의 내용이 무엇이고, 공정위가 이행을 확보하고 점검하여야 할 내용이 무엇인지 알 수 있도록 명확하고 구체적으로 명하여져야 한다(명확성과 구체성의 원칙). ④ 시정조치는 피심인이 당해 시정조치를 사실상·법률상 이행하는 것이 가능할 수 있도록 명하여져야 한다(이행 가능성의 원칙). ⑤ 시정조치는 당해 위반행위의 내용과 정도에 비례하여 명하여져야 한다(비례의 원칙).

나. 시정조치의 유형과 내용

공정거래법은 시장질서는 규율하는 법률인 까닭에, 공정한 경쟁질서를 확립하기 위해서는 시장 상황에 따라 탄력 있게 대응할 수 있는 제도적 장치를 마련할 필요가 있다. 시장에서는 매일 매일 다종다양한 상품이 수많은 사업자들에 의해 거래되고 있으며, 그 과정에서 어떤 상품이나 사업자가 퇴출되기도 하고 새로운 상품이나 기업이 진입하기도 할 뿐만 아니라, 기존의 상거래방식은 퇴조하고 전혀 새로운 형태의 거래방식이 나타나기도 하는 등 변화가 매우 심하고 역동적이다. 이와 같은 시장상황에서 시장경쟁질서를 해치는 다양한 행태의 불공정한 행위나 경쟁제한적인 행위, 그리고 전혀 새로운 행태의 불공정한 행위나 경쟁제한적인 행위에 탄력 있게 대응하여 당해 시장에서의 질서를 확립하기 위해서는 그에 상응한 시정조치 수단을 가질 필요가 있다.

시정조치는 그 양태와 주된 내용에 따라 다음 3가지의 유형으로 구분할 수 있다. ① ‘작위명령’은 주식처분명령, 임원의 사임명령, 채무보증취소명령, 계약조항수정·삭제명령, 합의파기명령, 거래개시·재개명령 등 피심인의 적극적인 행위를 요구하는 내용의 시정조치를 말한다. ② ‘부작

5) 공정위 시정조치 운영지침, 2005.11.1

위명령'은 당해 법 위반행위의 중지명령, 향후 위반행위 금지명령 등 피심인의 소극적인 부작위를 요구하는 내용의 시정조치를 말한다. ③ '보조적 명령'은 관련 있는 자에게 시정명령을 받은 사실의 통지명령, 시정명령의 이행결과보고명령, 일정기간 동안 가격 변동 사실의 보고명령, 공정거래법에 관한 교육실시명령, 관련 자료 보관명령 등 시정조치의 이행을 실효성 있게 확보하고, 당해 위반행위의 재발을 효과적으로 방지하기 위하여 주된 명령에 부가하여 명하는 시정조치를 말한다.

공정위는 위반행위를 효과적으로 시정할 수 있다면 단순히 부작위명령에 국한하지 않고, 위반행위에 비례하여 합리적으로 필요한 범위 내에서 작위명령 또는 보조적 명령을 위반행위에 따라 적절하게 선택하여 명할 수 있다. 공정위는 작위명령 또는 보조적 명령이 위반행위의 시정을 위해 가장 합리적이고 적절한 수단으로 인정된다면, 비록 공정거래법의 각 시정조치규정에 시정조치의 유형으로 명시되어 있지 않더라도 '기타 시정을 위한 필요한 조치'를 근거로 작위명령 또는 보조적 명령을 명할 수 있다. 공정위는 당해 위반행위를 효과적이고 실질적으로 시정하기 위하여, 필요하다면 공정거래법의 각 시정조치규정 상의 '당해 행위의 중지'를 근거로 하여 당해 위반행위의 중지 또는 종료에 관한 실질적 내용을 작위명령으로 명할 수 있다.

그러나 현실적으로 공정위의 시정조치 내용을 분석해본 결과, 아직까지는 부작위 명령 위주로 시정조치를 내리고 있으며, 교육실시명령 등 시정조치의 실효성을 확보하기 위한 조치는 미진한 편이다.⁶⁾

III. 자율준수 프로그램의 개념과 운영

1. 개념

자율준수 프로그램은 공정거래 관련 법규를 기업이 스스로 준수하기 위해 운영하는 준법시스템을 말한다. 시장 전체적인 차원에서 바라볼 때, CP는 공정한 시장경쟁질서 구축을 위한 사회적 인프라(Social Infrastructure)로서의 역할을 하며, 개별기업의 입장에서는 윤리·준법경영이라는 비전 하에 위험관리전략으로 기능할 수 있다. 법규 위반에서 초래되는 손실을 사전에 예방하고 조직 내에 바람직한 경쟁문화를 조성하여 모범적 시민기업(a Good Corporate Citizen)의 이미지 형성에 기여할 수 있다.

CP는 기업·시장·정부 간의 '믿음(신뢰)'에 기초하고 있으며, 기업의 자율준수 프로그램 도입은 시장과 정부를 향해 기업 스스로 '게임의 룰'을 지키고 공정한 경쟁을 해나가겠다는 신호

6) 2004년부터 2008년까지 시정조치로 공정위가 교육명령을 실시한 것은 전체 77건이었다. 그러나 이 중 방문판매법 위반이 73건으로 대부분을 차지하여 공정거래법 위반에 대한 시정조치로 교육명령 등 적극적 시정명령은 매우 드물게 이루어지고 있다.

(Signal)를 보내는 것으로 볼 수 있다. 경쟁법 자율준수 사업자가 증가하여 시장에서 게임의 룰이 제대로 준수될 경우, 투명성과 예측 가능성이 높아져 시장기구의 메커니즘이 제대로 작동하게 되고, 신뢰에 기초하여 내부견제시스템이 제대로 뿌리내리면 시장의 자율적인 규율에 의해 투명하고 공정한 경제시스템의 구축이 정착될 수 있다.

최근 국가경쟁력강화위원회는 법 준수 인센티브제 도입의 일환으로 공정위에서 시행하고 있는 '경쟁법 자율준수 프로그램'을 회사법, 형법 등의 분야로 확대하는 방안을 적극 검토하고 있다. 이는 법 위반행위에 대한 단속과 처벌 위주의 정책으로는 법 준수의 사회적 공감대 형성에 한계를 느끼고, 기업 스스로 법질서를 지키는 분위기 조성을 위해 인센티브제도의 도입이 필요하다는 인식에서 논의되고 있다.⁷⁾

2. 운영

2001년 3월 기업계·학계·법조계의 주요인사로 구성된 공정거래질서 자율준수위원회(회장 대한상공회의소 회장)가 발족되었으며, 자율준수위원회 산하에 실무위원회를 설치하여 '공정거래 자율준수규범'을 제정하기로 결의하였다. 공청회 등을 거쳐 관계 전문가들과 기업인들의 의견을 폭넓게 수렴한 뒤, 2001년 7월 최종적으로 자율준수 프로그램이 제정·선포되었다. 이러한 자율준수 프로그램은 기업에서 자발적으로 운영하는 프로그램으로 업종별·기업별 특성에 따라 다양하게 운영 중이다.

자율준수 프로그램이 실효성 있게 운영되기 위해서는 다음의 7가지 핵심요소를 충족시킬 필요가 있는데, CP 구성의 핵심 7요소는 다음과 같다. ① 경영진의 자율준수의지 선언(Commitment) ② 자율준수관리자(Compliance Officer)의 지정·운영(이사회에서 선임·해임, 이사 등 고위직 선임 바람직) ③ 자율준수편람(Compliance Manual)의 작성·배포(해도 좋은 것과 해서는 안 되는 것을 명확하게 제시, 임직원에게 배포사실 입증) ④ 교육프로그램의 실시(위반 가능성이 높은 부서·직책의 실태 파악 및 교육의 차등화, 내부·외부 교육, 사이버 교육도 가능) ⑤ 모니터링제도의 구축(내부감독시스템 구축, 상시감독활동 전개) ⑥ 공정거래 관련 법규 위반 임직원에게 대한 제재(인사상 제재 또는 기타 불이익 조치 가능) ⑦ 문서관리체계의 구축(CP 운영상황에 대한 평가와 피드백이 가능하도록 구축, 문서관리 책임자 지정) 등이다.

CP 도입 초창기인 2001년부터 2003년 기간 동안에는 주로 대기업 위주로 운용됐지만 2005년부터는 중견기업으로 확산되는 추세를 보이고 있으며, CP 도입 업종도 확대되고 있다. 공정거래법 적용의 중점대상 업종인 유통 및 정유, 공기업 중심으로 도입되기 시작하여 현재 모든 업종에서 CP 도입 증가 추세를 보이고 있다. CP는 회사의 위험관리수단에서 기업문화로 자리 잡아가고 있

7) 국가경쟁력강화위원회 제7차 회의자료, 2008.9.25

으며, 최근에는 주로 CP를 기업 리스크 관리수단으로 인식하고 있다.

2008년 10월 공정위는 ‘공정거래 자율준수프로그램 운영고시’를 제정하여 공정거래 자율준수 프로그램 운영 및 유인 부여 등에 관한 규정을 상세히 설명하고 있다. 과징금 감경 등의 유인만을 노리고 CP를 도입하는 ‘역선택’과 CP 도입 후 법 준수 노력을 소홀히 하는 ‘도덕적 해이’를 방지하고자 CP 평가등급 A등급 이상의 경우에만 과징금을 10~20% 감경(A : 10% 이내, AA : 15% 이내, AAA : 20% 이내) 받을 수 있도록 제도를 변경하여 사후적 유인을 축소하였다. 또한 우수한 CP 평가등급을 받은 기업에 대해서는 직권조사면제제도를 대폭 확대하여 기업 스스로 CP의 내실 운영을 통하여 법 위반행위가 없도록 조치할 수 있는 사전적 유인을 강화하였다. 즉, 직권조사면제 적용분야를 종전의 대규모소매점업고시에서 소비자보호 관련 법과 가맹사업법으로까지 확대하고, 면제기간도 종전의 1년에서 최장 2년까지 연장하였다. 한편, CP 유인규정을 통합하여 기업들이 이를 쉽게 파악할 수 있도록 하였다. 또한 ‘과징금부과 고시’와 ‘공표지침’ 등에 산재되어 있었던 CP 유인규정을 통합·정비하여 고시하였다.

CP가 법 위반을 원천적으로 예방할 수 있는 것은 아니지만, 법 위반 발생 가능 영역을 각 기업이 인지하고 위험이 있는 부분에 CP를 적용시켜 그 위험에 대처할 수 있는 역할을 수행한다. 향후 공정위 시정조치의 실효성 제고방안의 하나로 법을 위반한 기업에 CP 도입을 명령하거나, CP를 이미 도입한 기업이 법을 위반한 경우는 CP 개선을 명령하는 것 등을 적극 검토하는 것이 바람직하다고 보인다.

3. 외국의 CP 운영 사례

가. 호주

호주의 CP는 기업과 경쟁당국, 그리고 법원이 상호협력 하에 각자의 역할에 충실하게 운영되고 있는 것이 특징이며, 호주의 상장법인 500여 개 중 약 60%가 CP를 도입·운영 중이다. 3회에 걸쳐 법을 위반하게 되면 해고되는 삼진아웃제(Strikes)를 실시하는 등 재발 방지를 위한 제재조치를 매우 단호하게 운영하고 있다. 경쟁당국인 경쟁소비자위원회(ACCC)는 시정조치의 일환으로 CP 도입 또는 운용 강화를 명할 수 있다.

ACCC는 1974년의 거래관행법(Trade Practices Act 1974) 제87B조 시정조치(Draft Compliance Program Undertakings and Orders)를 명하고 있으며, 기업에게 표준화된 4개의 Table(표) 양식을 사용하고 있다. 이는 CP 도입권고를 받는 기업들이 그 규모에 따라 CP의 핵심요소를 달리 적용한 공통 안을 마련하여 기업을 지원하고 있는 것이다. 이 4개의 Table(Level 1 ~ Level 4)을 통해 기업의 규모에 따른 효율적인 CP에 대한 ACCC의 견해를 피력하고 있으며, 시정

조치의 일환으로 CP의 지표를 제공해 주고 있다.

예를 들면 1단계(Level 1)는 소규모산업에 속하는 기업이나 갱생에 성공해서 CP가 필요 없는 회사에 적용된다. 나머지 단계(Level 2 ~ Level 4)는 중·대규모 이상의 기업에 적용되며, ACCC는 2개의 보고서(Report)를 요구한다. 이들 단계에서는 Compliance Advisor와 Compliance Reviewer를 두어야 한다. ACCC는 CP의 목적을 회사를 갱생시켜 기업으로 하여금 법 준수문화를 갖추어 나가도록 해 주는 데 있기 때문에, 기업의 위반사태에 초점을 맞추기 보다는 미래지향적인 관점을 가지고 법 위반이 재발되지 않도록 지원해주는 것에 두고 있다. 따라서 기업에 CP 도입을 강제하는 것에 대하여 기업에게 처벌을 내리는 것으로 생각하지 않고 있으며, 미래의 법 위반 가능성을 최소화 시키는 틀을 마련해 주는 것으로 여기고 있다.⁸⁾

민간기구인 자율준수전문가협회는 기업의 자율준수관리자간 네트워크를 형성하고 정보 교환, 전문가 양성 등의 활동을 하고 있다. 법원은 기업의 경쟁법 위반사안에 대하여 해당기업의 CP가 어느 정도 효과적으로 운영되고 있는지를 중요한 평결기준으로 채택하고 있다.

나. 미국

미국의 기업들은 독점규제가 점차 강화되고 카르텔 등 독점금지법 위반행위가 범죄로 취급됨에 따라 리스크(Risk) 관리의 일환으로 CP를 도입하고 있다. 현재 많은 대기업들과 다국적기업들은 독점금지법 CP를 운용 중인데, 그 대표적 회사들로는 GE, GM, IBM, Dupont, Pfizer 등이다.

특히, GE의 운용 사례를 보면 우선 법 위반행위가 발생할 경우에 CEO의 책임사항으로 귀속시킴으로써 CEO가 자율준수 프로그램 운용상황을 직접 점검하도록 하고 있다. 또한 자율준수 프로그램 교육과 관련해 컴퓨터를 이용하여 제시된 문제를 모두 맞힐 때까지 반복교육을 실시하고 있으며, 직원들은 매년 교육내용준수 협약서를 제출하고 있다. 또한 보고·감사시스템과 관련해서는 중요계약이나 거래시 의무적으로 자율준수관리자의 사전검토를 거쳐 서명하도록 하고, 연 1회씩 본사에서 감사팀을 파견하여 각 계열사당 3개월 동안 공정거래법을 비롯한 모든 분야에 대한 감사를 실시하고 있다.

법무부에서는 양형(量刑)가이드라인(Sentencing Guideline)과 면책제도(Leniency Program) 등을 통해 기업의 CP 운용을 지원·유도하고 있다. '연방양형가이드라인(Federal Sentencing Guidelines)'은 독점금지법 자율준수 프로그램이 갖추어야 할 기본골격을 제시하여 독점금지법 위반 기업이 독점금지법 CP를 운용하고 있는 경우는 제재수준을 경감하고 있다.

반독점법 위반으로 기소되어 어느 정도의 위법행위가 드러날 경우, 재판을 통해 유죄 여부를 가리는 것보다 재판과정을 거치지 않고 법무부와의 합의를 통해 사건을 종결짓는 경우가 대부분이

8) 2005년도 공정거래해의연수결과 보고서, 한국공정경쟁연합회, 2005.10.27~11.6

다. 기소주체인 법무부와 피고기업 사이에 이러한 합의가 도출되는 경우라도 연방법원은 합의내용을 ‘최종 판결문(Final Judgment)’ 형식으로 기록해야 한다. 최근 반독점법 위반으로 처리된 사건들의 판결문에는 예외 없이 자율준수 프로그램을 고안해 조속히 실행할 것을 명령하고 있다.⁹⁾

다. EU

EU 기업들도 경쟁당국의 독점금지법 집행 강화에 대응하여 법 위반 예방차원에서 CP를 제정·운영하고 있다. 기업 내 CP 책임자 지정, 교육·훈련 프로그램 실시, CP 평가체제 구축, CP를 위반한 종업원에 대한 징계절차 등이 규정되어 있다.

영국 경쟁당국의 경우, CP 운용 여부의 검토에 있어 ① CP에 대한 경영진의 지지 여부 ② 적절한 정책과 절차 구비 ③ 직원들에 대한 훈련 실시 ④ 평가시스템의 존재 여부를 기준으로 제재수준 경감 여부를 판단하고 있다.

IV. 시정조치 실효성 제고를 위한 자율준수 프로그램 활용방안

경쟁당국은 경쟁질서를 저해하는 위반행위가 있는 경우는 그것을 시정하는 조치를 하게 된다. 시정조치는 반경쟁적인 행위를 시정시켜 공정하고 자유로운 경쟁이 촉진될 수 있도록 하기 위한 장치인 까닭에, 경쟁당국인 공정위가 시정조치를 함에 있어서는 당해 위반행위를 시정시키고 향후 재발을 억제할 수 있을 정도로 필요충분한 조치가 이루어질 수 있도록 노력해야 할 것이다.

즉, 시정조치는 당해 위반행위를 효과적으로 시정할 수 있다면 단순히 작위명령에 국한하지 말아야 하며, 법 위반행위에 비례한 범위 내에서 작위명령 또는 보조적 명령을 적절하게 선택하여 명하여야 할 것이다. 또한 공정위는 공정거래법의 시정조치규정에 시정조치의 유형으로 명시되어 있지 않다고 하더라도 법 위반행위에 비례한 범위 내에서 ‘기타 시정을 위한 필요한 조치’를 근거로 작위명령 또는 보조적 명령을 명할 수 있다.

뿐만 아니라 당해 위반행위를 효과적이고 실질적으로 시정하기 위하여, 필요하다면 공정거래법의 시정조치 규정 상의 ‘당해 행위의 중지’를 근거로 하여 당해 위반행위의 중지 또는 종료에 관한 실질적 내용을 작위명령으로 명할 수 있어야 한다.

현재 공정위의 위반행위에 대한 중지명령은 심결사례에서도 나타나고 있는 바와 같이, 대부분 중지대상이 되는 행위가 구체적으로 특정되지 않고 “부당하게 ~하여서는 아니 된다”고 하고 있다. 이에 따라 이 시정조치가 행위중지를 명하는 것인지, 아니면 앞으로 그와 같은 행위를 하지 못하도록

9) 정홍식, 미국 독점금지법 준수를 위한 반독점법 준수프로그램의 효용성과 그 내용에 대한 실무적 고찰, 법학논문집 제30집 제2호, 2006.12.31

록 금지시키는 향후 금지명령인지의 여부가 명확하지 않은 경우가 발생한다. 포괄적이고 소극적인 내용으로 금지를 명령하는 것은 법리 상으로는 행정처분의 요건인 구체성과 개별성에 반하고, 실무상으로는 시정조치 불이행 판단이 곤란해질 우려가 있다. 그러므로 위반행위의 중지를 명하는 경우는 당해 위반행위로 인한 효과를 직접적으로 제거하고, 이행 확보를 용이하게 하도록 중지해야 할 행위가 무엇인지를 명확하고 구체적으로 기술하는 방향으로 실효성을 높여야 할 것이다.

즉, 경쟁당국이 이행을 확보하고 점검하여야 할 내용이 무엇인지를, 그리고 상대방도 무엇을 이행하여야 하는지를 명확하게 알 수 있도록 중지대상이 되는 행위의 주체, 거래상대방, 품목 등과 관련하여 어느 정도 구체적으로 특정되어야 할 필요가 있다. 따라서 행위중지명령은 관련 품목, 거래 상대방, 거래의 유형 또는 내용 등 위법사실을 최대한 반영하여 구체적으로 특정하고, 적극적으로 그 중지를 명하도록 하여야 할 것이다.

아울러 주(主)명령에 부가하여 보조적 명령도 적극적으로 활용하여 시정조치의 실효성을 높여야 할 것이다. 예컨대 시정조치의 이행 확보를 위해 당해 시정조치의 이행결과를 공정위에 보고하도록 하는 이행결과보고명령, 법 위반이 공정거래법을 숙지하지 못하여 발생한 것으로 인정되거나 반복적으로 위반행위가 발생하는 등 향후 예방적 차원에서 공정거래법의 내용에 관한 교육을 받게 할 필요성이 있는 경우는, 당해 업무부서의 임원이나 직원 등에게 공정거래법의 취지와 내용에 관하여 지정교육기관에서 교육을 받도록 하는 교육이수명령, 자율준수 프로그램의 도입권고, 자율준수감시자의 임명 등의 보조적 시정조치 수단을 적극 활용할 필요가 있다.

최근 일본 공정취인위원회는 샤프와 히타치 디스플레이즈사(社)가 닌텐도용 액정모듈의 인도가격 담합에 대해 배제조치명령을 내린 바 있다. 시정명령의 내용 중에는 판매활동에 관한 독점금지법 준수에 대한 행동지침의 개정, 닌텐도용 액정 모듈의 판매활동에 관한 독점금지법 준수를 위해 닌텐도용 액정 모듈 가격 설정 담당자 및 영업 담당자에 대한 정기적인 연수 및 법무 담당자에 의한 정기적인 감사를 실시하는 등 매우 구체적인 시정명령을 내린바 있는데, 이는 한국의 공정위가 벤치마킹할만한 좋은 사례라고 보인다.¹⁰⁾

또한 미국 플로리다 지방법원은 'National Association of Police Equipment Distributor' 사건의 최종 판결을 통해 독점금지법 자율준수 프로그램 이행의 책임을 지는 자율준수관리자(Antitrust Compliance Officer)를 지정하는 것을 포함하여, 조직 내에 자율준수 프로그램을 확립하고 유지할 것을 명령하였다.¹¹⁾

또한 미국 콜롬비아 지방법원은 'American Stock Exchange' 사건에서 최종판결 준수에 대한 합리적 보증을 제공할 수 있도록 독점금지법 자율준수 프로그램을 설계하고, 자율준수 프로그램을 확립하고 유지할 책임을 있는 자율준수관리자를 임명할 것을 명령하였다. 이와 함께 독점금지법

10) 일본 공정취인위원회, 2008.12.18

11) <http://www.usdoj.gov/atr/f200400/200401.htm>

자율준수관리자를 지정하고 그 관리자의 이름, 사업장 소재지 및 전화번호를 구체적으로 명기하고, 이 최종판결을 배포하고 관련 인사들에게 알릴 것을 명령하였다.¹²⁾

위에서 소개한 것처럼 한국의 공정위도 시정조치의 실효성을 제고하기 위해 자율준수 프로그램의 도입 및 활성화를 적극적으로 활용해야 할 것이다. 공정거래법을 준수하기 위해서는 기업 내부의 법 준수 관행이 필수적이다. 기업은 모든 임직원들이 담당업무와 관련하여 법 위반행위에 대한 사전 인지능력 및 사후 식별능력을 높일 수 있도록 적절한 자율준수 프로그램을 도입하고 자율준수관리자를 지정하여, 다양한 교육 실시 등을 통해 임직원들이 담당하는 분야에서 위법행위를 인지하고 법 위반행위를 사전에 예방할 수 있도록 지원해야 할 것이다.

V. 맺음말

기업 활동에 있어서 경쟁질서 준수는 더 이상 선택이 아닌 필수적 요구사항이다. 이는 세계적인 추세로 글로벌 스탠더드로 정착되고 있는 단계이다. 또한 기업이 성장·발전하기 위한 필수요소로 진정한 일류 경쟁력을 배양하기 위해서는, 능동적으로 경쟁을 솔선하고 체질화하는 것이 핵심요소이기 때문에 공정한 경쟁을 통한 경쟁력 제고의 관점에서 자율준수 프로그램의 도입은 필수적이라고 할 수 있다.¹³⁾

국내에는 1,600여 개의 상장기업이 존재하고 있지만 아직도 360여 개 기업만이 자율준수 프로그램을 도입하고 있는 실정이다. 도입한 기업 중에서도 아직도 실질적으로 자율준수 프로그램을 내부의 시스템 혹은 인프라로 제도화한 기업은 많지 않은 것으로 보인다. 공정위는 행위중지명령을 통해 소극적으로 “~하지 말아야 한다”는 시정명령을 탈피하여 적극적인 시정명령을 통해 시장에서 나타나고 있는 불공정한 행위의 수단과 양태를 바로 잡아야 한다. 이를 위해서는 시정조치에 자율준수 프로그램의 도입명령 검토를 진지하게 고려해야 할 필요가 있다.

자율준수 프로그램의 도입과 운영이 기업에게 일부 부담으로 작용할 수 있지만, 향후 법 위반에 대한 사전예방효과를 고려하고, 다종다양한 형태의 위반행위를 효과적으로 시정시킬 수 있다는 점을 고려한다면 그리 큰 부담이 되지 않을 것이다. 이미 CP를 도입한 기업에 대한 시정조치는 CP의 운용실태 점검 및 개선명령 등을 활용할 수 있을 것이다. 시정조치 수단으로 자율준수 프로그램을 적절히 활용한다면, 불공정한 관행이 많은 시장에 부작위명령을 부과하는 것보다 경쟁질서를 신속하게 회복시킬 뿐만 아니라 향후 그 폐해를 감소시키기 위한 새로운 제도로서 자리매김 할 수 있을 것으로 보인다.

12) <http://www.usdoj.gov/atr/f201200/201201.htm>

13) 정홍식, 미국 독점금지법 준수를 위한 반독점법 준수프로그램의 효용성과 그 내용에 대한 실무적 고찰, 법학논문집 제30집 제2호, 2006.12.31